

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:28

Toimeentulotuen uudistamista selvittäneen työryhmän

LOPPURAPORTTI

■
SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ
Helsinki 2015

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	26.6.2015
Tekijät	Toimeksiantaja
Toimeentulotuen uudistamista selvittävä työryhmä	Sosiaali- ja terveysministeriö
	HARE-numero ja toimeksiantamispäivä
	STM057:00/2013; 14.8.2013
Muiston nimi	
Toimeentulotuen uudistamista selvittäneen työryhmän loppuraportti	

Tiivistelmä

■ Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 14.8.2013 toimeentulotuen uudistamista selvittävän työryhmän, jonka työ keskeytyi saman vuoden marraskuussa Jyrki Kataisen hallituksen päätettyä arvioida toimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirtoa Kansaneläkelaitokselle. 17.10.2014 tehdyllä päätöksellä työryhmän tehtäviä ja kokoonpanoa täsmennettiin ja sen toimikautta jatkettiin 30.6.2015 saakka. Uuden toimeksiannon mukaisesti työryhmän tehtävänä oli linjata kuntiin jäävän toimeentulotuen roolia, rakennetta ja sisältöä, täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kehittämistä sosiaalityön välineenä, toimeentulotukiasiakkaan omatoimisen suoriutumisen vaikuttavampaa tukemista ja syrjäytymisen torjumista sekä Kelan ja kunnan välisen yhteistyön kehittämistarpeita sen jälkeen kun perustoimeentulotuki siirretään vuoden 2017 alusta Kelan tehtäväksi.

Työryhmä painottaa raportissaan, että toimeentulotukilaki tarvitsee kokonaisuudistuksen. Perustoimeentulotuen Kela-siirto on tärkeä rakenteellinen askel, jonka vaikutusten arviointia on tehokkaasti hyödynnettävä kokonaisuudistusta valmisteltaessa. Samalla on uudistettava eri hallinnonalojen käytäntöjä niin, ettei viimesijaiseen toimeentulotukeen tarpeettomasti valu kustannuksia, jotka eivät sinne kuulu. Lisäksi työryhmä toteaa, että asumistuessa hyväksyttävien enimmäisasumismenojen kohdennettu korottaminen olisi tehokkain keino nopeasti vähentää asumismenoihin tarvittavaa toimeentulotukea ja vähentää toimeentulotukeen liittyviä kannustinloukkuja. Työryhmä esittää myös useita konkreettisia ehdotuksia perustoimeentulotuen kehittämiseksi jo ennen Kela-siirron toimeenpanoa. Lisäksi työryhmä ehdottaa selvitettäväksi työmarkkinatuen 5 kuukauden odotusajasta luopumista eli työmarkkinatuen maksamista nuorelle heti työttömyyden alusta alkaen sekä mahdollisuutta siihen, että osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuvat voisivat hakea kuntoutuksen ajalta Kelan kuntoutusrahaa.

Muutoksen tueksi tarvitaan työryhmän mielestä nopea kokeiluhanke, jotta perustoimeentulotuen Kela-siirron tuoma mahdollisuus vahvistaa kuntien sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta uuden sosiaalihuoltolain mukaisesti voitaisiin hyödyntää maksimaalisesti. Ihmisten omatoimista suoriutumista on tuettava tehostamalla ohjausta, lisäämällä palveluiden jalkautumista ja toiminnallisuutta sekä laaja-alaista yhteistyötä.

Asiasanat

Osallisuuden edistäminen, perustoimeentulotuen Kela-siirto, sosiaalityö, sosiaaliohjaus, toimeentulotuki, täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:28	Muut tiedot
	www.stm.fi
ISSN-L 2242-0037	Kokonaissivumäärä
ISSN 2242-0037 (verkkojulkaisu)	32
ISBN 978-952-00-3591-4	Kieli
URN:ISBN:978-952-00-3591-4	Suomi
http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3591-4	



SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖ

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Datum
Social- och hälsovårdsministeriet	26.6.2015
Författare	Uppdragsgivare
Arbetsgruppen för utredning av en reform av utkomststödet	Social- och hälsovårdsministeriet
	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet
	STM057:00/2013; 14.8.2013

Rapportens titel

Arbetsgruppen för utredning av en reform av utkomststödet. Slutrapport

Referat

■ Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte 14.8.2013 en arbetsgrupp för utredning av en reform av utkomststödet. Arbetsgruppens arbete avbröts i november samma år efter ett beslut av Jyrki Katainens regering att göra en bedömning av överföringen av uppgiften att bevilja och betala ut utkomststöd till Folkpensionsanstalten. Genom ett beslut 17.10.2014 preciserades arbetsgruppens uppgifter och sammansättning, och dess mandatperiod förlängdes till 30.6.2015. I enlighet med sitt nya uppdrag hade arbetsgruppen till uppgift att staka ut riktlinjerna för rollen, strukturen och innehållet för det utkomststöd som sköts av kommunerna, utvecklandet av kompletterande och förebyggande utkomststöd som verktyg för det sociala arbetet, effektivare stöd av utkomststödsklientens förmåga att klara sig på egen hand och motverkandet av social utslagning samt utvecklingsbehoven i fråga om samarbetet mellan FPA och kommunerna efter att det grundläggande utkomststödet överförs till FPA vid ingången av år 2017.

Arbetsgruppen betonar i sin rapport att det behövs en fullständig översyn av lagen om utkomststöd. Överföringen av det grundläggande utkomststödet till FPA är ett viktigt strukturellt steg, vars konsekvenser man måste utnyttja effektivt vid beredningen av en totalreform. Samtidigt ska man se över praxis inom olika förvaltningsområden så att omotiverade kostnader inte strömmar i onödan till det utkomststöd som beviljas i sista hand. Arbetsgruppen konstaterar också att en riktad höjning av de maximala boendeutgifterna som är godtagbara i bostadsbidraget vore den effektivaste metoden att snabbt minska det utkomststöd som behövs för boendeutgifterna och minska flitfällor som sammanhänger med utkomststödet. Arbetsgruppen presenterar även flera konkreta förslag för att utveckla det grundläggande utkomststödet redan innan överföringen till FPA. Dessutom föreslår arbetsgruppen att man ska utreda om väntetiden på fem månader för arbetsmarknadsstöd kan slopas, dvs. utbetalning av arbetsmarknadsstöd till unga direkt från början av arbetslösheten samt möjlighet till att de som deltar i social rehabilitering som främjar delaktigheten kunde ansöka om rehabiliteringspenning hos FPA för rehabiliteringstiden.

Till stöd för förändringen behövs enligt arbetsgruppen ett snabbt försöksprojekt för att möjligheten att förstärka kommunernas sociala arbete och sociala handledning i enlighet med den nya socialvårdslagen i och med överföringen av det grundläggande utkomststödet till FPA ska kunna utnyttjas maximalt. Genom att effektivisera handledningen, öka etableringen av tjänster och förbättra deras funktionalitet samt övergripande samarbete ska man stödja människor att klara sig på egen hand.

Nyckelord

Främjande av delaktighet, kompletterande och förebyggande utkomststöd, socialt arbete, social handledning, utkomststöd, överföring av det grundläggande utkomststödet till FPA

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2015:28	Övriga uppgifter
	www.stm.fi/svenska
ISSN-L 2242-0037	Sidoantal
ISSN 2242-0037 (online)	32
ISBN 978-952-00-3591-4	Språk
URN:ISBN:978-952-00-3591-4	Finska
http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3591-4	



SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

SISÄLLYS

Kuvailulehti.....	3
Presentationsblad	4
Sisällys	5
Luovutuskirje	7

Työryhmän ehdotukset kiteytettyinä.....	9
1 Johdanto	10
2 Toimeentulotuki etuutena.....	11
3 Työryhmän ehdotukset toimeentulotukilakiin jo ennen KELA-siirron toimeenpanoa tehtäviksi muutoksiksi.....	14
4 Työryhmän ehdotukset nuorten toimeentulotukiasiakkaiden aseman parantamiseksi	18
5 Toimeentulotuen kokonaisuudistus	20
6 Sosiaalityön ja sosiaalihoituksen kehittäminen	22

LIITTEET

LIITE 1	Täydentävä lausuma	25
LIITE 2	Kelan muistio	27

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 14.8.2013 toimeentulotuen uudistamista selvittävän työryhmän, jonka työ keskeytyi saman vuoden marraskuussa Jyrki Kataisen hallituksen päätettyä arvioida toimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirtoa Kansaneläkelaitokselle. 17.10.2014 tehdyllä päätöksellä työryhmän tehtäviä ja kokoonpanoa täsmennettiin ja sen toimikautta jatkettiin 30.6.2015 saakka. Uuden toimeksiannon mukaisesti työryhmän tehtävänä oli linjata kuntiin jäävän täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kehittämistä osana sosiaalityötä sen jälkeen kun perustoimeentulotuki siirretään vuoden 2017 alusta Kelan tehtäväksi. Työryhmän tehtävänä oli arvioida ja tehdä tarvittaessa uudistus- ja lainsäädäntöehdotuksia koskien kuntiin jäävän toimeentulotuen roolia, rakennetta ja sisältöä, täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kehittämistä sosiaalityön välineenä, toimeentulotukiasiakkaan omatoimisen suoriutumisen vaikuttavampaa tukemista ja syrjäytymisen torjumista sekä Kelan ja kunnan välisen yhteistyön kehittämistarpeita.

Uudistetun työryhmän puheenjohtajana toimi neuvotteleva virkamies Elina Palola ja varapuheenjohtajana ylitarkastaja Jaakko Ellisaari molemmat sosiaali- ja terveysministeriöstä. Teknisenä sihteerinä toimi tutkija Peppi Saikku Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta.

Työryhmän jäseniksi nimettiin sosiaalineuvos Pirjo Sarvimäki ja asuntoneuvos Raimo Kärkkäinen molemmat sosiaali- ja terveysministeriöstä, erityisasiantuntija Ellen Vogt Suomen Kuntaliitosta, tutkimusprofessori Pasi Moisio ja erikoistutkija Pekka Karjalainen molemmat Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta, nuorten palvelujen ja aikuissosiaalityön johtaja Maarit Sulavuori Helsingin kaupungilta, sosiaaliturvapäällikkö Henna Kaukonen Järvenpään kaupungilta, puheenjohtaja Birgitta Gran Sosiaaliammattien ry:stä, sosiaalityön professori Mikko Mäntysaari Jyväskylän yliopistosta, ylitarkastaja Juha Mieskolainen Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastosta, erityisasiantuntija Jarl Spoof Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry:stä, erityisasiantuntija Anna Järvinen SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry:stä sekä etuuspäällikkö Heli Kauhanen Kelasta.

Työryhmä on kuullut kokouksissaan asiantuntijoina seuraavia henkilöitä: hallitussihteerä Kaisa Rainakari ja erityisasiantuntija Ilari Keso molemmat sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä yliopettaja Tuija Nummela Saimaan ammattikorkeakoulusta.

Työryhmä kokoontui yhteensä 8 kertaa. Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa loppuraporttinsa sosiaali- ja terveysministeriölle.

Helsingissä 26. päivänä kesäkuuta 2015

Elina Palola

Jaakko Ellisaari	Pirjo Sarvimäki	Raimo Kärkkäinen
Ellen Vogt	Pasi Moisio	Pekka Karjalainen
Maarit Sulavuori	Henna Kaukonen	Birgitta Gran
Mikko Mäntysaari	Juha Mieskolainen	Jarl Spoof
Anna Järvinen	Heli Kauhanen	Peppi Saikku

TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET KITEYTETTYINÄ

Toimeentulotukilaki tarvitsee kokonaisuudistuksen

- Perustoimeentulotuen Kela-siirto on tärkeä rakenteellinen askel, jonka vaikutusten seuranta ja arviointia on tehokkaasti hyödynnettävä kokonaisuudistusta valmisteltaessa. Samalla on uudistettava eri hallinnonalojen käytäntöjä niin, ettei viimesijaiseen toimeentulotukeen tarpeettomasti valu kustannuksia, jotka eivät sinne kuulu.
- Lisäksi asumistuessa hyväksyttävien enimmäisasumismenojen tasoa suhteessa toimeentulotuessa hyväksyttäviin asumismenoihin tulisi korottaa niin pian kuin julkisen talouden tila antaa tähän mahdollisuuden. Asumistuessa hyväksyttävien enimmäisasumismenojen kohdennettu korottaminen olisi tehokkain keino nopeasti vähentää asumismenoihin tarvittavaa toimeentulotukea ja vähentää toimeentulotukeen liittyviä kannustinloukkuja.

Perustoimeentulotukea kehitetään jo ennen Kela-siirron toimeenpanoa seuraavasti:

- Kuntien myöntämä täydentävä ja ehkäisevä tuki yhdistetään yhdeksi sosiaalihuollon taloudelliseksi tueksi, jonka hakeminen perustuu ensisijaisesti asiakkaan ja sosiaalialan ammattilaisen kohtaamiseen ja sosiaalihuollon palvelutarvearvioon.
- Sellaiset nykyään täydentävänä toimeentulotukena korvattavat menolajit, jotka eivät edellytä yksilöllistä palvelutarvearviota tai sosiaalihuollollista harkintaa, siirretään osaksi perustoimeentulotukea.
- Toimeentulotuen hakumenettelyä selkeytetään siten, että vain perustoimeentulotukea haetaan Kelasta. Täydentävää ja ehkäisevää tukea tulee hakea aina kunnasta.
- Perusosan alentamisen sääntelyä tarkennetaan. Suunnitelman tekemisen sijaan painotetaan sosiaalihuollon palvelutarvearviota ja pohditaan uudenlaisia keinoja, joiden avulla sosiaalihuollon tukea tarvitsevat tavoitetaan nykyistä paremmin.

Sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen muutoksen tueksi tarvitaan nopea kokeiluhanke, jossa mukana ovat sekä paikalliset, alueelliset että valtakunnalliset toimijat. Kokeilu voisi myöhemmin laajentua pitkäjänteiseksi kehittämisohjelmaksi.

Lisäksi työryhmä ehdottaa selvitettäväksi:

- työmarkkinatuen 5 kuukauden odotusajasta luopumista eli nuorelle maksettaisiin työmarkkinatukea työttömyyden alusta alkaen, sekä
- mahdollisuutta siihen, että osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuvat voisivat hakea kuntoutuksen ajalta Kelan kuntoutusrahaa.

1 JOHDANTO

Suomalainen hyvä- ja huono-osaisuus on kasautunut yhä selvemmin ääripäihin. Tästä kertovat 1990-luvun puolivälin jälkeen ja 2000-luvun alussa voimakkaasti kasvaneet tuloerot sekä OECD-maiden kärkeä olevat hyvinvointi- ja terveyserot. Tutkimusten mukaan toimeentulolla on hyvin voimakas yhteys koettuun terveydentilaan, ja terveydellä puolestaan merkittävä vaikutus subjektiiviseen hyvinvointiin. Pienituloisuuden merkitys esimerkiksi lapsen ja perheen hyvinvoinnille riippuu siitä, kuinka pitkäaikaista se on. Erityisen huolestuttavaa on huono-osaisuuden ja köyhyyden ylisukupolvistuminen, kasautuminen sekä hyvinvointierojen repeäminen. Noin kolmella neljästä vuonna 1987 syntyneestä toimeentulotukea saaneesta nuoresta on toimeentulotukea saanut vanhempi.¹

Ongelmaksi on muodostumassa paitsi hyvinvoinnin, myös osallistumisen vahva jakautuminen eri väestöryhmien välillä. Aktiivisimpia osallistujia ovat hyvin toimeentulevat, koulutetut ja vanhemmat ikäluokat. Yksinäisyys puolestaan kasaantuu jo muutenkin vaikeassa asemassa oleville ihmisille. Onkin ilmeistä, että myös osallistumisen ja osallisuuden kysymykset on tarpeen nostaa entistä näkyvämmiin poliittiselle agendalla ja osaksi hyvinvointivaltion kehittämistä.

Vuosina 2011–2015 perusturvan taso on Suomessa parantunut sekä suhteessa hintoihin että palkkoihin. Perusturvan varassa olevien kotitalouksien käytettävissä olevat tulot ovat kasvaneet vuonna 2012 tehtyjen lakimuutosten seurauksena (100 euron tasokorotus työttömyysturvaan, asumistuen tulorajojen ja toimeentulotuen perusosan korotukset sekä verotarkistukset). Perusturvan taso on kuitenkin edelleen matala, eikä se riitä kattamaan viitebudjetin mukaista kohtuullista minimikulutusta eläkkeensaajia lukuun ottamatta. Vuonna 2014 perusturvan varassa olevan tulotaso kattoi 71 prosenttia kohtuullisesta vähimmäiskulutuksesta yksin vuokralla asuvalla työttömällä, opiskelijalla tai sairauspäivärahaa saavalla. Perusturvan varassa olevan tulotaso jää myös väestön itse arvioiman riittävän vähimmäisturvatason alapuolelle: se kattoi 66 prosenttia riittäväksi katsotusta rahamäärästä. Kokonaan perusturvan, eli perusturva-etuuksien, asumisen tukien ja toimeentulotuen, varassa olevissa talouksissa asui kaikkiaan 231 000 henkilöä eli 4,3 prosenttia suomalaisista vuonna 2013. Heistä 20–24-vuotiaita oli noin 31 000 henkilöä.²

Jos toimeentulotukiriippuvuutta halutaan vähentää, on tärkeää pitää huolta ensisijaisten etuuksien tasosta. Pahimmillaan pitkäaikainen toimeentulotukiasiakkuus saat-
taa passivoida ja syrjäyttää yhteiskunnallisesta osallisuudesta sekä lisätä hyvinvointi- ja terveyseroja.

¹ Paananen, Reija & Ristikari, Tiina & Merikukka, Marko & Rämö, Antti & Gissler, Mika (2012) Lasten ja nuorten hyvinvointi. Kansallinen syntymäkohortti 1987 -tutkimusaineiston valossa. THL, Raportti 52/ 2012.

² Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. THL, Työpaperi 1/2015.

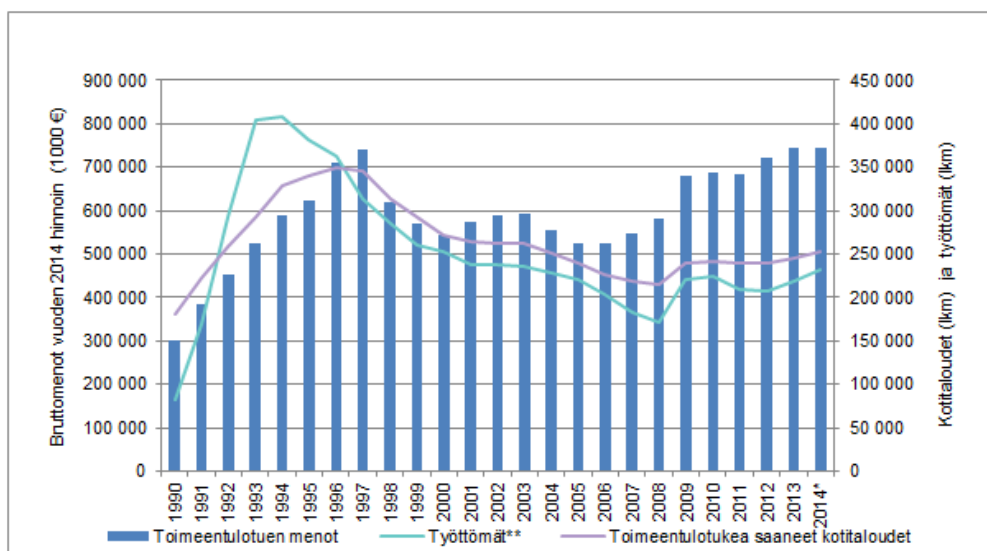
2 TOIMEENTULOTUKI ETUUTENA

Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva lakisääteinen viimesijainen taloudellinen tuki, jonka lähtökohtana on julkiselle vallalle perustuslain 19 §:ssä määritelty vastuu sosiaaliturvasta. Toimeentulotuella turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo ja edistetään itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuki on alun perin tarkoitettu lyhytaikaiseksi ja viimesijaiseksi avuksi, joka palauttaisi asiakkaan nopeasti takaisin perusturvan ja ansiotulojen piiriin. Siitä on kuitenkin muodostunut useille henkilöille ja perheille pitkäaikainen tuki, mikä johtuu työttömyyden pitkittymisestä ja ensisijaisten etuuksien, ennen kaikkea asumistuen, riittämättömyydestä. Toimeentulotuki täydentää monia eri etuuksia; esimerkiksi opiskelijoiden osuus asiakaskunnasta on vuositasolla jo suurempi kuin eläkeläisten.

Toimeentulotuki muodostuu toimeentulotukilain mukaan kolmesta osasta: perustoimeentulotuesta, johon sisältyvät perusosa ja muut perusmenot, sekä täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä otetaan toimeentulotukilain mukaan huomioon tarpeellisen suuruusina erityismenot sekä henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeellisiksi harkitut menot. Erityisenä tarpeena tai olosuhteena voidaan pitää esimerkiksi pitkäaikaista toimeentulotuen saamista, pitkäaikaista tai vaikeaa sairautta sekä lasten harrastustoimintaan liittyviä tarpeita. Täydentävää tukea ei voida evätä ainoastaan sillä perusteella, että sen myöntäminen perustuu kunnan harkintaan tai yleiseen ohjeistukseen, vaan on asiakaskohtaisesti harkittava, katsotaanko meno tai sen määrä asiakkaan tilanteessa tarpeelliseksi ja toimeentulotuen tavoitetta edistäväksi.

Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Kunta myöntää sitä päättämiensä perusteiden mukaan. Ehkäisevää toimeentulotukea koskevaa sääntelyä täsmennettiin toimeentulotukilain muutoksilla vuonna 2001. Hallituksen esityksen (HE 134/2000vp) perustelujen mukaan muutosten tavoitteena oli, että ehkäisevän toimeentulotuen käyttö lisääntyy ja sitä käytettäisiin nykyistä tehokkaammin tavoitteellisen sosiaalityön välineenä. Lakiin listattiin esimerkinomaisesti ehkäisevän toimeentulotuen käyttötarkoituksia. Näitä ovat muun muassa tuen saajan aktivointia tukevat toimenpiteet, asumisen turvaaminen, ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventäminen ja muut tuen saajan omatoimista suoriutumista edistävät tarkoitukset. Käytännössä täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea käytetään nykyisin pitkälti samantyyppisiin tarpeisiin, eivätkä niiden myöntämisperusteet ole olleet valtakunnallisesti yhtenäiset.

Toimeentulotukea saavia kotitalouksia oli vuonna 2014 koko maassa noin 253 000. Lisäystä edelliseen vuoteen verrattuna oli 3,1 prosenttia. Vuositasolla toimeentulotuen kustannukset olivat 745 miljoonaa euroa. Toimeentulotuen käyttö on yleisintä yksin asuvien ja yksinhuoltajien väestöryhmissä.



Lähde: Toimeentulotuen menot 2014, THL

Kuvio 1. Toimeentulotuen reaali- ja työttömien määrän vuosikeskiarvo 1990–2014

Pitkäkestoisesti toimeentulotukea saavien suhteellinen osuus tuensaajissa on kasvanut. Ongelmien kasautuminen aiheuttaa huono-osaisuutta, josta on tullut yhä suuremmalle osalle pysyvää. Toimeentulotukiasiakkaat käyttävät julkisia sosiaali- ja terveyspalveluita huomattavasti enemmän kuin muu väestö. Osittain tämä johtuu työterveyshuollon ja yksityisten palveluiden puutteesta tukiasiakkaiden piirissä, osittain syy on se, että toimeentulotukiasiakkaat ovat muita sairaampia. Ei ole kuitenkaan selvillä, missä määrin kyseessä on valikoituminen ja missä määrin seuraus. Osasyynä toimeentulotuen saannin takana näyttäviä joka tapauksessa olevan terveyssyyt, jotka johtavat kasvaviin menoihin ja väheneviin tuloihin. Pitkään asiakkaina olleissa korostuvat keski-ikäiset, yksin asuvat miehet ja pitkään työttömänä olleet.

Toimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen ovat perinteisesti kuuluneet kunnille. Päätöksessään rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta osana julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2015–2018 (25.3.2014) pääministeri Jyrki Kataisen hallitus päätti, että perustoimeentulotuen laskenta ja maksatus siirretään Kansaneläkelaitoksen tehtäväksi. Hallituksen esitystä valmisteltaessa linjattiin, että tarkoituksenmukainen ratkaisu on siirtää perustoimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen kokonaan Kansaneläkelaitokselle. Lait toimeentulotulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamiseksi tulevat voimaan 1.1.2017. Tuki säilyy hakemuksen perusteella myönnettävänä tarveharkintaisena etuutena. Täydentävän ja perustoimeentulotuen suhdetta tarkistettiin siltä osin kuin on kysymys toimeentulotuen pääosin vähäisempää harkintaa edellyttävistä ja usein toistuvista täydentävän tuen piirissä nykyisin olevista menoeristä. Näitä menoja siirretään perustoimeentulotuessa huomioitaviksi. Esimerkiksi asumiseen liittyvien toimeentulotuessa huomioitavien menojen osalta harkinta pyritään keskittämään mahdollisimman laajalti perustoimeentulotuen myöntämisharkinnan yhteyteen. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki jäävät edelleen kuntien hoidettaviksi.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoi Kela-siirtoa koskevassa mietinnössään (54/2014vp), että uudistuksen toimeenpanoon liittyy paljon avoimia kysymyksiä, jotka tulisi ratkoa Kelan ja kuntien välillä ennen uudistuksen voimaantuloa. Asiakkaiden näkökulmasta ongelmia on siinä, miten sosiaalityö nivotaan perustoimeentulotuen myöntämiseen, miten kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tarpeista huolehditaan ja miten kiireellisen toimeentulotuen saanti turvataan. Valiokunta kiinnitti mietinnös-

sään huomiota myös siihen, että toimeentulotuen hakeminen kahdelta viranomaiselta hankaloittaa ainakin uudistuksen alkuvaiheessa asiakkaiden asiointia. Valiokunta piti välttämättömänä, että toimeenpanossa painotetaan selkeiden käytäntöjen luomista asiointiin, asiakkaiden ohjausta sosiaalityön palveluihin, etuuksien hakemiseen liittyvää asiakkaiden neuvontaa sekä viranomaisten yhteistyötä ja tiedonkulun sujuvoittamista.

Toimeentulotuen rooli on tärkeä, sillä viimesijaisena etuutena se paikkaa muun järjestelmän aukkoja ja turvaa ihmisarvoisen elämän edellytykset elämän kriisitilanteiden, kuten esimerkiksi sairauden tai työttömyyden yllättäessä. Osa toimeentulotukiasiakkaista on selkeästi vain taloudellisen tuen tarpeessa, kun taas toisilla tilanteeseen liittyy myös elämänhallinnan tai terveydentilan ongelmia. Esimerkiksi Helsingissä on arvioitu, että nuorista toimeentulotuen asiakkaista noin kolmannes on pitkäjänteisen sosiaalityön tarpeessa. Valtakunnallisen aikuissosiaalityön kartoituksen³ tulosten perusteella aikuissosiaalityön keskeisimmät asiakasryhmät ovat työttömät ja pitkäaikaistyöttömät, nuoret, muut taloudellisissa vaikeuksissa olevat sekä päihde- ja mielenterveysasiakkaat. Etenkin suurimmissa kaupungeissa myös maahanmuuttajat muodostavat tärkeän asiakasryhmän. Asiakkaila on erityisesti työllistymiseen, asumiseen, kouluttautumiseen ja kuntoutumiseen liittyviä tarpeita.

³ Blomgren, Sanna & Kivipelto, Minna (2012) Valtaistus. Aikuissosiaalityön valtakunnallinen kartoitus. THL, Raportteja 27. Helsinki.

3 TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET TOIMEENTULOTUKILAKIIN JO ENNEN KELA-SIIRRON TOIMEENPANOJA TEHTÄVIKSI MUUTOKSIKSI

Perustoimeentulotuen Kela-siirron yhteydessä on jo pyritty edistämään ns. yhden luukun periaatteen toteutumista eli sitä, että toimeentulotuen hakijat saisivat haettua päivittäisiin tarpeisiin tarkoitetut kulunsa samasta paikasta yhdellä kertaa. Työryhmä arvioi, että Kela-siirron tavoitteiden toteutumisesta ja asiakkaan kannalta mahdollisimman selkeän toimeentulotuen palvelujärjestelmän rakentamisesta on eduskunnan maaliskuussa 2015 hyväksymään hallituksen esitykseen tehtävä seuraavat muutokset ennen lain voimaantuloa.

Työryhmän ehdotus:

Perustoimeentulotukea kehitetään edelleen siirtämällä sen osaksi sellaiset käytännössä nykyään täydentävänä toimeentulotukena kuntien ohjeistuksen perusteella vakiintuneesti korvattavat menolajit, jotka eivät edellytä yksilöllistä palvelutarvearviota tai sosiaalihuollollista harkintaa. Jo tehtyjen menolajisiirtojen lisäksi toimeentulotukilain 7 b §:n alakohdiksi tulisi lisätä ainakin varattoman hautauskulut, kuntouttavan työtoiminnan kulu- ja matkakorvaukset, toisen asteen ensimmäistä tutkintoa suorittavien nuorten välttämättömät opiskelukustannukset sekä erityisruokavaliot.

Tällä muutoksella maksimoitaisiin siirrolla saatavissa oleva hallinnollinen hyöty, turvataisiin sosiaalialan ammattilaisten työn vapautumista koulutusta vastaavaan työhön sekä pystyttäisiin vähentämään kunnissa tarvittavaa etuuskäsittelyä. Ehdoteilla lisäsiirroilla parannettaisiin myös asiakkaan asemaa ja yhdenvertaisuutta.

Varattoman hautauskulujen arvioinnissa ei edellytetä sosiaalialan ammattilaisen osaamista, vaan toimeentulotuen myöntäminen perustuu yksinomaan vainajan taloudellisen tilanteen selvittämiseen. Siirron jälkeen kaikkialla Suomessa olisi yhdenmukainen käytäntö. Kuntouttavan työtoiminnan osalta sekä kulukorvaukset että matkakorvaus perustuvat aktivointisuunnitelmaan ja kuntouttavan työtoiminnan sopimukseen. Kuntouttavaan työtoimintaan ohjautuvalle henkilölle tehtävä työvoimapoliittinen lausunto palveluun osallistumisesta toimitetaan Kelaan automaattisesti TE-toimistosta. Näiden kulujen myöntäminen ei siis edellytä sosiaalialan ammattilaisen harkintaa. Lisäksi Kelalla olisi oltava mahdollisuus turvata muuhun työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen osallistumiseen liittyvät matkakulut ennen kuin kulukorvaukset ovat käytettävissä asiakkaan niitä hakiessa. Erityisruokavalioiden johtuvien erityisten kustannusten siirron perusteena työryhmä painottaa, että Kela pystyy tekemään kustannusten tarpeellisuuden arvioinnin yhdenvertaisemmin ja kattavammin sekä hoitamaan maksatuksen kustannustehokkaammin kuin kunta. Kun kyse on henkilön sairautteen liittyvistä jokapäiväisistä menoista, ne tulisi voida huomioida välttämättöminä terveydenhuoltokuluina.

Opiskeluun liittyy usein välttämättömiä hankintoja, joiden arviointiin ei liity sosiaalitoimen tarvetta. Työryhmä esittääkin, että alle 25-vuotiaiden, ensimmäistä ammattiin johtavaa tutkintoaan opiskelevien nuorten välttämättömiin opiskelumateriaaleihin voitaisiin myöntää Kelasta perustoimeentulotukea sikäli kuin muuta mahdollisuutta

saada tukea ei ole ja kun nuori kyseiset menot huomioiden olisi oikeutettu perustoimeentulotukeen. Näin turvattaisiin kaikille nuorille yhtäläiset mahdollisuudet opiskeluun ja ammattikoulutukseen.

Työryhmän kanta:

Jotta uudistuksen tavoitteet saavutetaan, asumiskulut on sisällytettävä Kelasta myönnettävään perustoimeentulotukeen niin laajasti, että tarve hakea tukea asumiskustannuksiin kunnasta on poikkeustilanne.

Kelalla on mahdollisuus ottaa huomioon erilaiset kustannustasot eri kunnissa ja vahvistaa näin valtakunnallista yhdenvertaisuutta. Tason on oltava riittävän alhainen, ettei asuta liian kalliisti ja aiheuteta kannustinloukkuja, ja toisaalta riittävän korkea, ettei aiheuteta asunnottomuutta tai sen vaaraa ja lisätä vuokratien syntymisen kautta asiakkaiden häätöjä. Asiakkaita ei voi ohjata sosiaalialan ammattilaiselle vain siksi, että asumiskustannusten taso on väärin mitoitettu.

Työryhmän ehdotus:

Toimeentulotuen hakumenettelyä selkeytetään muuttamalla sen sääntelyä siten, että vain perustoimeentulotukea haetaan Kelasta. Täydentävää ja ehkäisevää tukea tulee hakea aina kunnasta.

Kuntien ja Kelan on tahoillaan vastattava joustavien ja kaksisuuntaisen tiedonvaihdon mahdollistavien tietojärjestelmien rakentamisesta tehokkaan ja asiakaslähtöisen yhteistyön mahdollistamiseksi.

Kela-siirron myötä toimeentulotukihakemus tehdään Kansaneläkelaitokselle, jonka tulee tehdä päätös perustoimeentulotuesta. Jos hakija esittää hakemuksessaan sellaisia menoja, joita ei voida ottaa huomioon tehtäessä päätöstä perustoimeentulotuesta, Kelan on toimitettava hakemus viipymättä asiassa toimivaltaiseen kuntaan. Hakemus täydentävästä tai ehkäisevästä toimeentulotuesta tehdään suoraan kunnalle vain, jos hakija on jo saanut vastaavalle ajalle päätöksen perustoimeentulotuesta. Työryhmä pitää käytäntöä sekavana; riskinä on, että iso osa hakemuksista joudutaan käsittelemään kahteen kertaan ja toinen viranomainen tulkitsee toisen viranomaisen päätäntävallassa olevan tuen sisältöä.

Työryhmä painottaa, että toimeentulotuen hakujärjestelmän tulee olla siirron alusta asti selkeä. Asiakkaille on voitava viestiä yksiselitteisesti, mitä tukea, mihin kuluihin ja millaisissa tilanteissa voi hakea Kelasta ja mitä kunnasta. Työryhmän näkemyksen mukaan kunnan myöntämän toimeentulotuen tulee perustua pääasiassa asiakkaan kohtaamiseen ja palvelutarvearvioon, ei mekaaniseen, vain kirjallisen hakemuksen perusteella myönnettävään tukeen. Työryhmä esittää siis sääntelyn muuttamista siten, että täydentävää ja ehkäisevää tukea haetaan Kela-siirron toimeenpanon jälkeenkin aina vain kunnasta. Mahdolliset väärälle viranomaiselle osoitetut hakemukset siirretään oikealle viranomaiselle hallintolain mukaisesti.

Kuntiin jäävästä toimeentulotuesta on rakennettava pitkäjänteisen ja syrjäytymistä torjuvan sosiaalityön väline, jonka sisältö määräytyy yksilöllisesti sosiaalihuoltolain

ohjaaman suunnitelmallisen työn kautta (palvelutarvearvio, omatyöntekijä, monialainen yhteistyö, sosiaalinen kuntoutus).

Työryhmän ehdotus:

Kuntien myöntämä täydentävä ja ehkäisevä tuki yhdistetään yhdeksi sosiaalihuollon taloudelliseksi tueksi, jonka hakeminen ja myöntäminen perustuvat ensisijaisesti asiakkaan ja sosiaalialan ammattilaisen kohtaamiseen ja sosiaalihuollon palvelutarvearvioon.

Seitsemän arkipäivän käsittelyaikasääntely tulisi tämän tuen osalta purkaa, sillä tiukat määräajat eivät sovi suunnitelmalliseen, tapaamisiin perustuvaan asiakastyöhön. Kii-reellinen apu tulee edelleen myöntää samana tai seuraavana päivänä.

Täydentävää ja ehkäisevää tukea myönnetään nykyisin hyvin samantyyppisiin menoihin, eikä tälle kahtiajolle ole enää perusteita. Selkeyden lisäämiseksi ja uudenlaisen työotteen varmistamiseksi kunnassa tulisi jatkossa olla vain yksi myönnettävä tuki, jonka osalta pitäisi päästä pois mekaanisuudesta ja hakemuskeskeisyydestä ja liittää etuus asiakkaan kohtaamiseen ja yksilölliseen tilannearvioon. Toimeentulotukilain 7 c § (täydentävä toimeentulotuki) ja 13 § (ehkäisevä toimeentulotuki) korvattaisiin siis uudella pykälällä: ”Sosiaalihuollon taloudellinen tuki, jota myönnetään sosiaalihuollon ammattihenkilön yhdessä asiakkaan kanssa tekemän tuen tarpeen arvioinnin ja tarvittaessa yksilöllisen suunnitelman perusteella. Tukea myönnettäessä otetaan huomioon henkilön tai perheen erityisistä olosuhteista tai tarpeista johtuvat osallisuuden ja itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot.”

Työryhmän ehdotus:

Perusosan alentamisen sääntelyä tarkennetaan. Suunnitelman tekemisen sijaan painotetaan sosiaalihuollon palvelutarvearviota ja pohditaan uudenlaisia keinoja, joiden avulla sosiaalihuollon tukea tarvitsevat tavoitetaan nykyistä paremmin.

Eduskunnan hyväksymässä lakimuutoksessa perusosan alentamisen harkinta on säädelty Kelan tehtäväksi ja alentamisen perusteet on säilytetty ennallaan. Perusosan alentamisen yhteydessä kunnan on aina laadittava suunnitelma asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Kelan tulee tiedottaa hakijalle tästä kunnan velvollisuudesta ja ohjata hänet kunnan sosiaalitoimen asiakkaaksi. Kelan tulee myös välittömästi toimittaa kunnan sosiaalitoimelle tiedoksi perusosan alentamista koskeva päätös ja ilmoittaa tästä hakijalle. Työryhmä painottaa, että perusosan alentamisen toteutumista ja vaikuttavuutta on Kela-siirron myötä tarkoin seurattava ja arvioitava paitsi asiakkaiden oikeusturvan, myös siitä aiheutuvien hallinnollisten kulujen näkökulmasta.

Työryhmä pitää tärkeänä, että Kela aina ennen päätöksen tekemistä asiakasta kuulemalla selvittää perusosan alentamisen kriteerien täyttymiseen johtaneen tilanteen. Näin vältettäisiin tilanteita, joissa sosiaalihuollon tekemä palvelutarvearvio myöhemmin osoittaisi alennuksen kohtuuttomaksi ja jouduttaisiin tekemään oikaisu. Perusosan alentamisen sääntelyä tulisi muuttaa vastaamaan uuden sosiaalihuoltolain sääntelyä palvelutarvearviosta ja suunnitelmasta. Yhdessä erillislaissa ei pitäisi olla erillistä suunnitelmantekovelvollisuutta, vaan tarpeen vaatiessa palvelutarvearvio tai

suunnitelman teko tulisi voida korvata esim. monialaisella työllistymissuunnitelmalla, sen päivittämisellä tai esimerkiksi ohjauksella monialaiseen yhteispalveluun kartoitusjaksolle.

Tilanteiden pitkäjänteiseksi ratkaisemiseksi asiakkaan ja sosiaalihuollon ammattihenkilön tapaaminen on näissä tilanteissa usein välttämätöntä, sillä ilman tapaamista ei ole useinkaan mahdollista riittävästi arvioida asiakkaan tuen tarpeita. Tapaamisella saadaan lisäksi kartoitettua ne asiakkaat, joiden ei tulisi olla työmarkkinatuella. Näin asiakkaat saadaan ohjattua oikean etuuden piiriin, esimerkiksi hakemaan sairauspäivärahaa, kuntoutustukea tai eläkettä. Lisäksi henkilökohtainen tapaaminen mahdollistaa tuensaajan perheen tilanteen arvioimisen ja mahdollisen tuen tarpeen riittävän ajoissa.

4 TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET NUORTEN TOIMEENTULOTUKI- ASIAKKaidEN ASEMAN PARANTAMISEKSI

Toimeentulotuen tarkoitus on turvata välttämätön toimeentulo, mutta vain väliaikaisesti. Viimesijaisena taloudellisen tuen muotona sitä myönnetään vasta silloin, kun ensisijaiset sosiaaliturvaetuudet eivät riitä elämiseen. Varsinkin nuorilla perusturvan aukot tuntuvat olevan suuria: 20–24-vuotiaat ovat suhteellisesti suurin toimeentulotuen saajaryhmä, ja aivan liian monilla nuorilla riippuvuus viimesijaisesta toimeentulon turvasta on hyvinkin pitkäaikaista. Nuorten työttömyys, tulottomuus ja toimeettomuus on valitettavan yleistä. Lisäksi on erityisryhmiä, joiden syrjäytymisen torjuminen vaatii akuuttia tehostamista: esimerkiksi 16–29-vuotiaiden vieraskielisten syrjäytymisriski on moninkertainen suomenkielisiin verrattuna. Toinen erityistä huomiota kaipaava ryhmä ovat huostaan otettuina olleet (noin 18–19 000 henkilöä), joista korkean asteen tutkinnon suorittaa vain kymmenisen prosenttia, muusta väestöstä lähes puolet. Muutenkin heillä on muita enemmän elämänhallinnan ongelmia, esimerkiksi asunnottomuutta.



Kuvio 2. Toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneet 18–24-vuotiaat, prosentteina vastaavanikäisestä väestöstä (SOTKANet)

Työryhmän ehdotus:

Kaikilla alle 25-vuotiailla nuorilla toimeentulotukiasiakkaila tulisi olla oikeus osallistua johonkin omaa tulevaisuuttaan aktiivisesti rakentavaan toimintaan. Tämän varmistamiseksi Kelan tulisi esimerkiksi kolmen kuukauden perustoimeentulotukiasiakkaiden jälkeen ohjata nuori palvelutarvearvioon hänen tilanteensa kartoittamiseksi ja tuen tarpeen selvittämiseksi.

Työelämän ja koulutuksen ulkopuolisille nuorille on taattava vahva tuki ja räätälöityjä polkuja koulutukseen ja työhön uudessa nuorisotakuussa: tämä vaatii paitsi joustavaa ja kannustavaa etuusjärjestelmää, myös investoimista matalan kynnyksen sosiaalityöhön ja mielenterveyspalveluihin. Varsinkin tulottomille ja vailla ammattikoulutusta oleville nuorille tulisi aina nopeasti tehdä henkilökohtainen palvelutarvearvio ja luoda reitti eteenpäin.

Työryhmä pitää tärkeänä ottaa vakavasti Nuorisotakuutyöryhmän loppuraportin⁴ kiteyttämät nuorten palvelujen kehittämistarpeet: Nuorten sosiaalityön ja sosiaalisen kuntoutuksen aktiivinen ja toiminnallinen kehittäminen heidän sosiaalisen toimintakykynsä vahvistamiseksi on ensiarvoisen tärkeää. Olennaista on taata kaikille nuorille polku eteenpäin. Sosiaalinen kuntoutus ja tehostettu ohjaus on joustavasti yhdistettävä räätälöityihin koulutus- ja työllistämispalveluihin, opinnollistamisen moduuleihin jne. Pelkkä ohjaaminen ei riitä, vaan olennaista on varmistaa, että sosiaalista kuntoutusta ja tehostettua tukea tarvitseville nuorille voidaan räätälöidä joustavia polkuja koulutukseen ja työelämään asiantuntijaverkoston yhteistoiminnalla. Ilman tulevaisuuden visiota nuorten motivointi eteenpäin on vaikeaa. Nuorten osallistumista olisi tuettava myös aktiivisella ja kannustavalla sosiaaliturvalla: se, millä statuksella ja etuudella nuori on, ei saisi määrittää niitä palveluja, joihin hänellä on oikeus.

Työryhmän ehdotus:

Selvitetään mahdollisuutta luopua työmarkkinatuen 5 kuukauden odotusajasta, jolloin nuorelle maksettaisiin työmarkkinatukea työttömyyden alusta alkaen.

Työmarkkinatuen odotusaika, 21 viikkoa, asetetaan työttömyysturvalain mukaan työnhakijalle, joka ei ole täyttänyt työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaa työsäoloa eikä ole suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta. Tämän vuoden alusta alkaen odotusajan asettaminen on ollut Kelan tehtävä. Tulevaisuudessa tilanne on käytännössä se, että Kela asettaa nuorelle työmarkkinatukeen viiden kuukauden odotusajan, mutta kehottaa samalla nuorta hakemaan vastaavalle ajalle Kelasta perustoimeentulotukea. Viimesijaisen perustoimeentulotuen tarjoaminen välittömästi yleissivistävän koulun päättäneelle nuorelle ilman, että hän on vielä edes pyrkinyt työmarkkinoille tai koulutukseen, voi tuntua nuoresta byrokraattiselta ja ristiriitaiselta. Lisäksi menettely voi passivoida nuorta. Kun nuori ei saa työmarkkinatukea, hän tippuu usein toimeentulotuen asiakkaaksi ja uhkaa jäädä ilman häntä aktivoivia palveluja.

⁴ Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 19/2015.

5 TOIMEENTULOTUEN KOKONAISUUDISTUS

Lakiesityksen hyväksymisen yhteydessä eduskunta hyväksyi sosiaali- ja terveystoimen ehdottamat kaksi lausumaa. Ensimmäisessä niistä eduskunta edellyttää, että uudistuksen vaikutuksia toimeentulotukea saavien määrään, toimeentulotukijaksojen keston ja toimeentulotuen kustannuksiin seurataan ja arvioidaan myös sitä, tukeeko uudistus tuen luonnetta väliaikaisena, itsenäistä suoriutumista edistävänä ja syrjäytymistä ehkäisevänä taloudellisena etuutena. Toisen lausuman mukaan eduskunta edellyttää toimeentulotukilain uudistamista kokonaisuudessaan siten, että uudistuksella pyritään vahvistamaan toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena etuutena.

Työryhmän kanta:

Työryhmä yhtyy eduskunnan lausumiin ja pitää toimeentulotukilain kokonaisuudistusta tarpeellisenä ja sen valmistelun aloittamista kiireellisenä. Kela-siirto on tässä uudistamisessa tärkeä askel, jonka vaikutusten ja toimivuuden seuranta ja vaikuttavuuden arviointi on tärkeää, ja sitä on tehokkaasti hyödynnettävä kokonaisuudistusta valmisteltaessa. Tämä edellyttää sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmien kehittämistä niin, että ajantasaisen ja kokonaisvaltaisen vaikuttavuustiedon kerääminen ja seuranta on mahdollista. Samalla on uudistettava eri hallinnonalojen käytäntöjä niin, ettei viimesijaiseen toimeentulotukeen tarpeettomasti valu kustannuksia, jotka eivät sinne kuulu.

Osana kokonaisuudistusta työryhmä korostaa toimeentulotuen perusosan päivittämistä ja sen sisällön uudelleenmäärittämistä vastaamaan nykyajan yhteiskuntaa ja ihmisten perusmenoja. Nykyinen perusosa on määritelty 1980-luvulla, jonka jälkeen käsitteet siitä, mitä peruselämisen tasoon kuuluu, ovat muuttuneet. Monet nykyään täydentävänä toimeentulotukena myönnettävät asiat, ovat luonteeltaan sellaisia, joiden tulisi sisältyä perusosaan.

Työryhmä katsoo, että toimeentulotuen asemaa viimesijaisena tukimuotona tulee selkeyttää. Ensisijainen vaihtoehto järjestelmän kehittämiseksi tulee olla perusturvaetuuksien riittävä taso ja kehittäminen siten, että toimeentulotukiriippuvuutta pystytään vähentämään ehkäisemällä toimeentulotuen varaan joutuminen. Työryhmä on työssään arvioinut, että toimeentulotuen vastuulle on monissa kohdoin siirtynyt sellaisia asioita ja kulueriä, joista huolehtiminen tulisi ratkaista muilla keinoin kuin toimeentulotuella (esim. edunvalvojan palkkio, opiskelukustannukset, maahanmuuttajien kielikurssimaksut, opetushallituksen tekemien tutkintojen rinnastamispäätökset, lasten harrastusmenot jne.). Ensisijaisena keinona tuleekin selvittää, miten kustannuksista päävastuussa oleva taho voi parhaiten vaikuttaa kyseisten kustannusten suuruuteen ja tarpeellisuuteen tai tehdä sellaiset lainsäädäntömuutokset, joilla kustannusten korvaaminen siirtyy ensisijaiselle vastuutaholle. Tätä tavoitetta edistää omalta osaltaan jo nyt se, että hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen politiikka on uuden 1.5.2015 voimaan tulleen kuntalain mukaisesti otettava käyttöön kaikissa hallintokunnissa. Kuntastrategiassa on huomioitava, että muiden hallintokuntien kustannuksia ei voida siirtää viimesijaisen toimeentulotuen tai sosiaalihuollon vastuulle.

Toimeentulotuella on vaikeaa elää pitkäaikaisesti, eikä tämä ole tuen tarkoituksenaan. Siksi on tärkeää löytää keinoja toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkuuksien torjumiseksi. Kokonaisuudistuksen yhteydessä olisikin arvioitava tarkoin, miten nykyjärjestel-

mät (työmarkkinatuki, asumistuki, verotus, työttömyysturvan ja palkan yhteensovittaminen) voisi optimaalisesti ja kannustavasti mitoittaa yhteen toimeentulotuen kanssa. Tavoitteena tulisi olla, että mahdollisimman harva joutuisi turvautumaan viimesijaiseen toimeentuloturvaan eikä kukaan joutuisi jäämään pitkäaikaisesti sen varaan.

Toimeentulotukitilaston mukaan marraskuussa 2013 toimeentulotukea saaneista kotitalouksista vain vajaat 9 prosenttia oli tulottomia. Myös ansiotuloja saavien osuus oli varsin pieni (8 prosenttia). Tyypillisimmin toimeentulotukea maksetaan muiden toimeentuloturvaetuuksien täydennyksenä. Ns. syyperusteisista toimeentuloturvaetuuksista erottuu työmarkkinatuki. Noin 41 prosenttia toimeentulotukea marraskuussa 2013 saaneista kotitalouksista oli saanut työmarkkinatukea. Selvä enemmistö eli noin 70 prosenttia toimeentulotukea saaneista kotitalouksista sai myös asumistukea.

Työryhmän ehdotus:

Työryhmä toteaa, että asumistuessa hyväksyttävien enimmäisasumismenojen kohdennettu korottaminen olisi tehokkain keino nopeasti vähentää asumismenoihin tarvittavaa toimeentulotukea. Vähentämällä toimeentulotuen tarvetta enimmäisasumismenojen korotus myös vähentäisi toimeentulotukeen liittyviä kannustinloukkuja. Asumistuessa hyväksyttävien enimmäisasumismenojen tasoa suhteessa toimeentulotuessa hyväksyttäviin asumismenoihin tulisi korottaa niin pian kuin julkisen talouden tila antaa tähän mahdollisuuden.

Pidemmällä aikavälillä on tärkeää varmistaa uusin keinoin kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen riittävä tarjonta myös kasvukeskuksissa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla, sillä korkeat, jatkuvasti nousevat vuokrat aiheuttavat kannustinloukkuja ja ovat monin tavoin haitallisia yhteiskunnan tasapainoiselle kehitykselle.

Asumistuen enimmäisasumismenojen korotus tukisi osaltaan kannustinloukkujen purkamista niiden talouksien osalta, joiden asumismenot nykyisin ylittävät asumistuessa hyväksyttävät enimmäisasumismenot. Toimeentulotukea saavan kotitalouden nettotuloja asumistuen enimmäisasumismenojen korotus ei yleensä kasvattaisi, koska asumistuen ylittävät asumismenot korvataan useissa tapauksissa ainakin osittain toimeentulotuella. Ainoastaan tulojen rakenne muuttuisi, kun asumistuen kasvu korvaisi ainakin osan toimeentulotuesta. Osalla tuensaajista toimeentulotuen tarve poistuisi kokonaan. Sen sijaan niiden asumistukea saavien talouksien tulot, jotka eivät saa toimeentulotukea, nettotulot kasvaisivat asumistuen kasvaessa. Tämä koskisi myös pienipalkkaisia asumistuen saajatalouksia, joiden nettotulot kasvaisivat suhteessa toimeentulotuen takaamaan tulotasoon⁵.

⁵ Ks. Liite 2, Kelan muistio.

6 SOSIAALITYÖN JA SOSIAALIOHJAUKSEN KEHITTÄMINEN

Perustoimeentulotuen Kela-siirto antaa edellytyksiä vahvistaa kuntien sosiaaliohjausta ja sosiaalityötä uuden sosiaalihuoltolain mukaisesti. Tällä hetkellä toimeentulotuki työ vie monissa kunnissa huomattavan osan resursseista, eikä sosiaalihuoltolain henki vielä toteudu. Toimeentulon ongelmien taustalla olevien tuen tarpeiden tunnistaminen on pitkäaikaisasiakkuuksien vähentämisen ja vaikuttavan asiakastyön edellytys. Aktiivisella sosiaalityöllä, -ohjauksella ja sosiaalisella kuntoutuksella on suuri rooli, sillä pitkäaikaisilla toimeentulotukiasiakkaila hyvinvoinnin puutteet ovat yleisempiä kuin toimeentulotukiasiakkaila keskimäärin. Keski-ikäiset yksinasuvat miehet, pitkäaikaistyöttömät ja tulottomat nuoret ovat asiakasryhmiä, joihin on sosiaalityössä ja -ohjauksessa pystyttävä paneutumaan nykyistä tehokkaammin. Monet heistä jäävät nykyisin suunnitelmallisen työn ulkopuolelle.⁶ On ilmeistä, että tässä kaivataan uudenlaista työtettä.

Työryhmän kanta:

Vaikuttava työ syrjäytymisen torjumiseksi edellyttää toimivia yhteistyörakenteita sekä riittäviä resursseja kuntien sosiaalitoimen niin ehkäisevään, korjaavaan kuin rakenteelliseenkin työhön. Vaikuttavuuden arviointia ja arviointitiedon hyödyntämistä on tehtävä kunnissa systemaattisesti.

Ihmisten omatoimista suoriutumista on tuettava tehostamalla ohjausta sekä lisäämällä palveluiden jalkautumista ja toiminnallisuutta. Rakenteellisen sosiaalityön ja monialaisen yhteistyön keinoin on kehitettävä uudenlaisia toimintamuotoja erityisesti lasten ja nuorten sekä pitkäaikaisasiakkaiden hyvinvoinnin ja osallisuuden tukemiseksi.

Työryhmä korostaa, ettei lasten ja nuorten mahdollisuus harrastaa lähiyhteisössään voi olla sosiaalihuollon ja viimesijaisen toimeentulotuen varassa, sillä perheet ja lapset joutuvat näin hyvin eriarvoiseen asemaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö totesi tiedotteessaan helmikuussa 2015, että harrastus-, järjestö- ja kansalaistoiminnan pitää tapahtua nykyistä enemmän siellä, missä lapset ja nuoret ovat jo valmiiksi eli koulussa. Harrastamistoiminnan rahoitusta tulisikin suunnata siten, että myös koulussa tapahtuvaan toimintaan panostetaan. Kouluissa tapahtuvan kohtuuhintaisen harrastustoiminnan lisääminen auttaisi kaikkia perheitä tarjoten mielekästä tekemistä ja valvoan aikuisen pienten koululaisten iltapäiviin, eivätkä pitkät harrastusmatkat enää olisi niin suuri este lasten ja nuorten harrastamiselle. Kokonaiskoulupäivä olisi tehokas tapa torjua lasten ja nuorten syrjäytymistä.

Edellisen hallituskauden syrjäytymistä, köyhyyttä ja terveysongelmia vähentäneen poikkihallinnollisen toimenpideohjelman loppuarviossa ehdotetaan, että kansalaisjärjestöt ja kansalaisyhteiskunta olisivat nykyistä aktiivisemmin mukana, jotta jokaisella lapsella ja nuorella olisi mahdollisuus harrastaa. Samassa hengessä arkipiispa Kari Mäkinen köyhyysryhmä ehdotti keväällä 2015 Veikkauksen jakamattoman osuuden uudelleen kohdentamista, jonka avulla voitaisiin turvata ryhmämuotoinen harrastus

⁶ Vogt, Ellen & Sjöholm, Mari (2014) Etuuskäsittelyä ja aikuissosiaalityötä. Toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön kuntakyselyn 2013 päätulokset. Kuntaliiton julkaisusarja 2/2014.

kaikille perheen tulotasosta riippumatta. Työryhmä kannattaa lämpimästi näitä ehdotuksia.

Uudenlaista joustavuutta ja innostavuutta tarvitaan kaikkiin ihmisten osallisuutta edistäviin palveluihin. Osallistava sosiaaliturva -työryhmä totesi raportissaan keväällä 2015⁷, että riittävän sosiaaliturvan ohella tarvitaan matalan kynnyksen toimintaa ja ohjattua ryhmätoimintaa. Osallisuuden edistäminen ei voi koskaan olla ensisijaisesti sosiaalihuollon tehtävä, pikemminkin päinvastoin. Toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaiden osallisuuden edistäminen ja syrjäytymisen ehkäisy edellyttävät kuntien kaikkien hallintokuntien panostusta ja yhteistyötä, jota tulee yhä vahvemmin tehdä myös järjestöjen, yhdistysten ja esimerkiksi kansalaisopistojen kanssa. Yhteistyöllä kustannuksia voidaan pitää kurissa ja ohjata oikeaan suuntaan. Sosiaalityöllä on tärkeä rooli yhteistyön käynnistäjänä ja yhteistyöverkostojen kokoajana ja koordinoijana.

Työryhmän ehdotus:

Sosiaalisen kuntoutuksen tulee olla mielekäästä ja kannustavaa sekä asiakkaalle että sitä järjestävälle kunnalle. Työryhmä ehdottaa selvitettäväksi mahdollisuutta siihen, että osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuvat voisivat hakea kuntoutuksen ajalta Kelan kuntoutusrahaa, kuten lääkinnällisen tai ammatillisen kuntoutuksena aikana on mahdollista.

Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioinut työryhmä ehdotti raportissaan⁸, että sosiaalihuollon työikäisille tarkoitetut työllistymistä tukeva toiminta, työtoiminnot sekä pääosa päivätoiminnoista koottaisiin samaan lakiin. Yksilölle tarjottaisiin joko työelämävalmiuksia tai osallisuutta edistävää sosiaalista kuntoutusta. Kunnilla olisi työmarkkinatuen maksuvelvoitteen muodossa kannuste ohjata asiakkaita kuitenkin vain työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen.

Kuitenkin myös osallisuutta edistävän sosiaalisen kuntoutuksen järjestämiselle tulisi luoda taloudellisia kannusteita. Samalla on tarkoin vältettävä tämän kuntoutuksen muodostumista kuiluksi, josta siirtymät eteenpäin eivät toteudu, vaikka asiakkaan työ- ja toimintakyky paranisi. Sosiaalisen kuntoutuksen vaikutukset tulevat pidemmällä aikavälillä näkymään myönteisesti kunnan taloudessa esimerkiksi päihde- ja mielen-terveyspalvelujen kulujen vähentymisenä. Toiminnan rahoittamista onkin syytä tarkastella sosiaalisena investointina suurempien kulujen ja ongelmien välttämiseksi ja ihmisten ja perheiden elämänlaadun parantamiseksi.

Työryhmän ehdotus:

Sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen muutoksen tueksi ja vauhdittamiseksi tarvitaan pikaisesti käynnistettävä kokeiluhanke, jossa mukana ovat sekä paikalliset, alueelliset että valtakunnalliset toimijat. Kokeilu voisi myöhemmin laajentua pitkäjänteiseksi sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen kehittämisohjelmaksi.

Kokeilu varmistaisi palveluiden ja palvelurakenteiden uudistumisen tarkoituksenmukaisella ja kustannustehokkaalla tavalla, varmistaisi kuntien ja Kelan välisen yhteistyömallin syntymisen ja sen levittämisen yhdenmukaisesti koko maahan sekä vahvis-

⁷ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:20.

⁸ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:32.

taisi osaltaan myös sosiaalihuollon alueellisia kehittämisrakenteita tulevaa sote-uudistusta silmällä pitäen. Työryhmä pitää tärkeänä, että asiakastyössä työskentelevät sosiaalityöntekijät ja sosiaalihoajaajat ovat vahvasti osallisina kehittämistyössä. Pitkäjänteinen kehittäminen on tarpeen erityisesti seuraavilla osaamisalueilla:

- Suunnitelmallinen ja tavoitteellinen työ

Sosiaalityön ja -ohjauksen tulee olla suunnitelmallista, ja asiakastietojärjestelmien mahdollisuudet tukea asiakasprosessia ja vaikuttavuuden arviointia tulee selvittää valtakunnallisesti. Integroivia ja ilman ajanvarausta saavutettavia matalan kynnyksen palvelumalleja tarvitaan lisää. Tehostettua sosiaalityötä tulee kehittää erityisesti nuorten syrjään jääneiden sekä päihde- ja mielenterveysongelmista kärsivien kanssa ja ylipäänsä elämänhallinnan puutteisiin liittyen. Palveluprosessien jatkuvuutta tulee kehittää mm. Kelan, oppilaitosten ja työhallinnon kanssa. Tämä kaikki edellyttää sosiaalihuollon ammattilaisten jalkautumista paikkoihin, joissa he voivat uudella tavalla kohdata ihmisiä.

- Yhteisötyö

Yhteisösosiaalityön menetelmin tulee kehittää lähityötä, etsivää ja kohtaavaa sosiaalityötä sekä asiakkaan rinnalla kulkevaa sosiaalihojausta tarvittaessa muiden toimijoiden tiiviinä parina (Kela, nuorisotyö, oppilaitokset, päihde- ja mielenterveysyhteistyö, poliisi, työhallinto, seurakunnat). Osana tätä tarvitaan esimerkiksi nuorten osalta non-stop -tyyppisiä työmalleja, joissa on mukana kaikenlaisia nuoria, ei vain ongelmalähtöisesti valikoituja. Yhteisötyön tulevaisuutta on myös erilaisen vertaistuen kehittäminen sekä sosiaalisen median hyödyntäminen ja ymmärtäminen yhteisöinä.

- Rakenteellinen työ

Sosiaalityö tuntee asiakkaidensa arjen ja palvelujärjestelmämme kyvyn vastata sen tarpeisiin. Se on monessa tapauksessa kokonaisvastuun kantaja ja toimijoiden yhteen saattaja. Sosiaalityön tuleekin profiloitua näkyvästi paikallisena ja alueellisena asiantuntijana esimerkiksi yhdyskuntasuunnittelun ja palveluverkoston ja -toiminnan kehittäjänä.

Toimeentulotuen uudistamista selvittävä työryhmä TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI

Täydentävä lausuma

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 14.8.2013 toimeentulotuen uudistamista selvittävän työryhmän. 17.10.2014 tehdyllä päätöksellä työryhmän tehtäviä ja kokoonpanoa täsmennettiin ja sen toimikautta jatkettiin 30.6.2015 saakka.

Työryhmän esittämä toimeentulotukilain kokonaisuudistus, sekä siihen liittyvät Kela-siirtoa säätelevän lakimuutoksen uudelleen arviointi ja ensisijaisen sosiaaliturvajärjestelmän kehittäminen, tulee käynnistää nopealla aikataululla. Osana kokonaisuudistusta perustoimeentulotuen rahoitusvastuu tulee siirtää kokonaisuudessaan valtiolle. Rahoitusvastuun siirtäminen mahdollistaa yksikanavaisen rahoitusjärjestelmän kehittämisen koko välttämättömän perusturvan osalta. Samalla helpotetaan edelleen hallinnollista työtä toimeentulotuen toimeenpanossa. Koko perusturvajärjestelmän rahoituksen ja järjestämisvastuun ollessa yhden toimijan vastuulla pystytään kaikkein tehokkaimmin ehkäisemään toimeentulotuen varaan joutumista sekä pitkäaikaista toimeentulotukiriippuvuutta ensisijaista sosiaali-turvajärjestelmää tarkoituksenmukaisesti kehittämällä.

Työryhmä esittää, että kaikilla alle 25-vuotiailla nuorilla toimeentulotukiasiakkailla tulisi olla oikeus osallistua johonkin omaa tulevaisuuttaan aktiivisesti rakentavaan toimintaan, ja että tämän varmistamiseksi Kela voisi esimerkiksi kolmen kuukauden perustoimeentulotukiasiakkuuden jälkeen ohjata jokaisen nuoren sosiaalihuollon palvelutarvearvioon hänen tilanteensa kartoittamiseksi ja tuen tarpeen selvittämiseksi. Pelkäämään sosiaalihuollon palveluilla ei pystytä turvaamaan kaikille toimeentulotukea saaville nuorille heidän tarvettaan vastaavia ja tulevaisuuden suunnittelua tukevia toimia. Ehdotuksen toimeenpanon yhteydessä onkin huolehdittava myös siitä, että ensisijaisessa vastuussa olevat viranomaiset, kuten esimerkiksi TE-hallinto, osoittavat sosiaalihuoltolain 41 §:n mukaisen monialaisen yhteistyön toteuttamiseen riittävät resurssit ja myös kehittävät omalla tahollaan nuorten tarpeita vastaavia palveluja sekä palvelukanavia.

Työryhmä esittää myös, että kuntien ja Kelan on tahoillaan vastattava joustavien ja kaksisuuntaisen tiedonvaihdon mahdollistavien tietojärjestelmien rakentamisesta tehokkaan ja asiakaslähtöisen yhteistyön mahdollistamiseksi perustoimeentulotuen Kela-siirrossa. Sosiaali- ja terveysministeriön on vastattava ehdotuksen mukaisen kokonaisuuden ohjauksesta siten, että kuntien ja Kelan tietojärjestelmäratkaisut kyetään yhteistyössä muuttamaan uutta tilannetta vastaaviksi ja asiakkaiden palveluja tukeviksi. Sosiaali- ja terveysministeriön aktiivinen mukana olo tietojärjestelmien kehittämistyössä varmistaa niiden kehittämisen mahdollisimman kustannustehokkaasti ja tulevaisuuden tarpeet huomioiden.

Lisäksi työryhmän kaikkien ehdotusten toimeenpanossa on huomioitava, että ehdotusten mahdollisesti tuomien lainsäädäntömuutosten ja niihin sisältyvien kuntien uusien tehtävien kustannusvaikutukset on arvioitava huolellisesti. Kunnille osoitettavien uusien tehtävien tai velvoitteiden toteuttaminen on turvattava myöntämällä niihin täysi valtion rahoitus.

Helsingissä 18.6.2015

Ellen Vogt
erityisasiantuntija
Suomen Kuntaliitto

Maarit Sulavuori
nuorten palvelujen ja aikuis-
sosiaalityön johtaja
Helsingin kaupunki

Henna Kaukonen
Sosiaaliturvapäällikkö
Järvenpään kaupunki

Elina Ahola ja Pertti Honkanen

23.6.2015

Yleisen asumistuen enimmäisasumimenojen muutosten vaikutus laskennalliseen toimeentulotuen tarpeeseen – mikrosimulointilaskelmia perustuen Kelan asumistukirekisterin tietopohjaan

1 Johdanto

Tämä muistio selvittää, millaisia vaikutuksia yleisen asumistuen⁹ enimmäisasumimenojen muutoksilla olisi toimeentulotuen tarpeeseen. Toimeentulotuen tarvetta tarkastellaan laskennallisesti: muistiossa esitettävissä arvioissa oletetaan, että jokainen toimeentulotukeen oikeutettu henkilö tai perhe myös hakee sitä.

Yleisessä asumistuessa hyväksyttävät asumismenot riippuvat asumismuodosta eli siitä, onko kyseessä vuokra-, omistus-, asumisoikeus- vai osaomistusasunto. Yleisimmin yleisen asumistuen saajat asuvat vuokra-asunnossa (vuoden 2014 lopussa saajista 93 prosenttia asui vuokra-asunnossa¹⁰), jolloin asumismenoiksi hyväksytään vuokra sekä erikseen maksettavat vesimaksut ja lämmityskustannukset. Hyväksyttävät asumismenot otetaan asumistukea määrättäessä huomioon korkeintaan laissa määriteltujen enimmäismäärien suuruusina. Näitä enimmäismääriä kutsutaan enimmäisasumismenoiksi. Enimmäisasumismenojen suuruus riippuu ruokakunnan koosta sekä asunnon sijaintikunnasta. Nykyiset yleisen asumistuen enimmäisasumismenot esitetään taulukossa 1.

Taulukko 1. Nykyiset yleisen asumistuen enimmäisasumismenot (€/kk).

Ruokakunnan koko	I kuntaryhmä	II kuntaryhmä	III kuntaryhmä	IV kuntaryhmä
1	508	492	411	362
2	735	706	600	527
3	937	890	761	675
4	1 095	1 038	901	804
Korotus jokaista 4 henkilöä ylittävää ruokakunnan jäsentä kohden	137	130	123	118

Enimmäisasumismenoja muutetaan tämän muistion tarkasteluissa seuraavasti:

- 1) korotetaan 1–4 henkilön ruokakuntia koskevia rajoja 5 – 50 prosenttia 5 prosenttiyksikön välein,
- 2) leikataan 1–4 henkilön ruokakuntia koskevia rajoja 5 – 50 prosenttia 5 prosenttiyksikön välein ja
- 3) korotetaan 1–4 henkilön ruokakuntia koskevat rajat tiettyihin toimeksiannossa pyydettyihin määriin.

⁹ Laki yleisestä asumistuesta 938/2014: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140938>.

¹⁰ Laskettu Kelan tilastotietokanta Kelaston tiedoista.

Yli neljän hengen ruokakuntia koskevaa lisähenkilöistä tulevaa korotusta ei siis muuteta missään tarkastelussa.

Enimmäisasumismenojen muutosten vaikutuksia laskennalliseen toimeentulotuen tarpeeseen selvitetään tarkastelemalla toimeentulotuen kustannusten ja saajamäärien muutoksia. Lisäksi taustatietona tarkastellaan yleisen asumistuen kustannusten ja saajamäärien muutoksia.

2 Aineisto ja menetelmät

Selvityksen pääasiallisena aineistona käytetään Kelan yleisen asumistuen rekisteritiedoista muodostettua tilastointitiedostoa huhtikuulta 2015. Mukaan on otettu vain niin sanotut säännölliset asumistuen maksut eli mukana eivät ole maksujen palautukset tai takautuvasti maksetut tuet. Tähän pääaineistoon on yhdistetty huhtikuussa 2015 maksetut lapsilisät, opintorahat ja Kelan maksamat verottomat eläkkeenlisät (lapsikorotus ja rintamalisät).

Aineistoon sovelletaan SISU-mikrosimulointimallin¹¹ lainsäädäntömakroja yleisen asumistuen, tuloverotuksen ja toimeentulotuen osalta. Simuloinnissa käytetään vuoden 2015 lainsäädäntöä. Yleisen asumistuen osalta käytetään syyskuussa 2015 voimaantulevaa lainsäädäntöä, jossa ansiotulovähennys (300 €/kk) on mukana. Erityisesti on siis huomattava, että kaikkien ruokakuntien osalta simuloinnissa sovelletaan tätä samaa vuoden 2015 yleisen asumistuen lainsäädäntöä, vaikka osalle ruokakunnista asumistuki maksetaan todellisuudessa vielä vanhan, ennen vuotta 2015 voimassa olleen, lainsäädännön mukaan.

Simuloinnissa suurinta epätarkkuutta voivat aiheuttaa aineiston tulotiedot. Asumistuen hakijan tulot on aineistossa ryhmitelty tarkasti eri tulolajeihin, mikä mahdollistaa verotuksen ja työtulojen suojaosien simuloinnin melko tarkalla tasolla. Samoin on ryhmitelty hakijan mahdollisen puolison tulot. Ruokakunnan kaikkien muiden jäsenten tulot tiedetään kuitenkin vain yhteenlaskettuina määrinä. Nämä määrät on toki ryhmitelty samalla tavalla tulolajeihin kuin hakijan ja puolison tulot. Verotuksen ja työtulojen suojaosien simuloinnissa on tehty niin, että nämä ruokakunnan muiden jäsenten yhteenlasketut tulot on jaettu tasan kaikkien vähintään 18-vuotiaiden ruokakunnan muiden jäsenten kesken.

Muita simuloinnin aineistopohjaan liittyviä rajoituksia on se, että verotuksen ja toimeentulotuen simuloinnissa ei voida ottaa huomioon esimerkiksi tulonhankkimiskuluja (kuten matkakuluja). Toimeentulotuen osalta simuloinnissa voidaan ottaa menopuolella huomioon vain toimeentulotuen perusosa ja muiksi perusmenoiksi luettavat asumistukilain mukaiset asumismenot. Esimerkiksi muina perusmenoina korvattavia terveydenhuoltomenoja ei tiedetä eikä täten simuloinnissa voida ottaa huomioon. Tulopuolella toimeentulotuen simuloinnissa ei puolestaan pystytä ottamaan huomioon ruokakunnan omaisuuden määrää.

Yleisen asumistuen osalta simulointimallin luotettavuutta on arvioitu vertaamalla simuloimalla saatua asumistuen määrää todellisuudessa huhtikuussa 2015 maksettuaun asumistuen määrään. Tässä vertailussa ovat aineistosta mukana vain vuoden 2015 lainsäädännön mukaan todellisuudessakin maksetut tuet ja simulointi on tehty käyttäen huhtikuun 2015 lainsäädäntöä. Taulukosta 2 nähdään, että lähes 87 prosentissa tapauksista simuloitu ja todellisuudessa maksettu asumistuki poikkeavat korkeintaan euron toisistaan kuukausitasolla.

¹¹ Lisätietoa SISU-mikrosimulointimallista:
<http://tilastokeskus.fi/tup/mikrosimulointi/index.html>.

Taulukko 2. Simuloidun ja todellisuudessa maksetun yleisen asumistuen vertailu.

Simuloidun ja todellisuudessa maksetun yleisen asumistuen ero, €/kk	Osuus ruokakunnista, %
Simuloitu asumistuki yli 100 €/kk pienempi	0,5
Simuloitu asumistuki 10-100 €/kk pienempi	2,5
Simuloitu asumistuki 1-10 €/kk pienempi	0,6
Simuloitu asumistuki eroaa korkeintaan 1 €/kk	86,6
Simuloitu asumistuki 1-10 €/kk suurempi	1,6
Simuloitu asumistuki 10-100 €/kk suurempi	7,2
Simuloitu asumistuki yli 100 €/kk suurempi	1,1
Yhteensä	100,1

Kaikki saadut kuukausitasolla olevat euromääräiset tulokset muutetaan koko vuotta kuvaaviksi arvioiksi kertomalla ne luvulla 12. Tällä voi olla pieni merkitys lopputuloksen kannalta: vuonna 2014 yleisen asumistuen pienimmät kuukausikustannukset olivat noin viisi prosenttia pienemmät kuin huhtikuun kustannukset ja suurimmat kuukausikustannukset olivat noin kolme prosenttia suuremmat kuin huhtikuun kustannukset¹².

3 Tulokset

Nykylainsäädännön mukaiset yleisen asumistuen simuloidut kustannukset ja saaja-ruokakuntien määrät esitetään taulukossa 3. Lisäksi taulukossa on kerrottu yleisen asumistuen saajien laskennalliset toimeentulotuen kustannukset ja toimeentulotukea saavien ruokakuntien määrä, jos oletetaan, että jokainen toimeentulotukeen oikeutettu ruokakunta myös hakisi ja saisi sitä. Nykylainsäädännöllä tarkoitetaan 1.9.2015 voimaan tulevaa yleisen asumistuen lainsäädäntöä, jossa on siis mukana ansiotulovähennys (300 €/kk). Yleisen asumistuen simuloidut kustannukset ovat vuositasona noin 880 miljoonaa euroa ja yleisen asumistuen saajien laskennallinen toimeentulotuki on 620 miljoonaa euroa. 57 prosenttia yleistä asumistukea saavista ruokakunnista on laskennallisesti oikeutettu toimeentulotukeen.

Taulukko 3. Nykylainsäädännön mukaiset yleisen asumistuen ja toimeentulotuen simuloidut kustannukset (€v) ja saajaruokakuntien määrät. Tulokset koskevat vuoden 2015 huhtikuussa yleistä asumistukea saaneita ruokakuntia.

Etuus	Kustannukset, milj. €	Ruokakuntien määrä
Yleinen asumistuki	884	220 540
Toimeentulotuki	620	126 270
Yhteensä	1 504	-

Enimmäisasumismenojen 5–50 prosentin korotuksen vaikutus yleisen asumistuen ja toimeentulotuen vuosikustannuksiin sekä saajamääriin esitetään taulukossa 4. Korotus ei koske yli neljän hengen ruokakuntien lisähenkilöitä. On huomattava, että nämä arviot perustuvat huhtikuussa 2015 yleistä asumistukea saaneiden ruokakuntien aineistoon, joten tuloksissa ei voida huomioida enimmäisasumismenojen korottamisen seurauksena asumistuen piiriin tulevia uusia ruokakuntia ja niistä syntyviä kustannuksia.

Viiden prosentin korotus enimmäisasumismenoihin lisäisi yleisen asumistuen menoja 28 miljoonaa euroa ja vähentää toimeentulotuen laskennallisia menoja 18 miljoonaa euroa. Yhteisvaikutuksena on tällöin 10 miljoonan euron menonlisäys. Noin 5 000 ruokakuntaa poistuu laskennallisen toimeentulotuen piiristä. 10 prosentin korotus

¹² Laskettu Kelan tilastotietokanta Kelaston tiedoista.

enimmäisasumismenoihin lisäisi menoja kokonaisuudessaan jo 19 miljoonaa euroa ja toimeentulotuen asiakasmäärä vähenisi 9 000 ruokakunnalla.

Taulukossa 5 kuvataan puolestaan enimmäisasumismenojen 5–50 prosentin leikkauksen vaikutukset yleisen asumistuen ja toimeentulotuen vuosikustannuksiin ja saajamääriin. Viiden prosentin leikkaus enimmäisasumismenoihin vähentäisi asumistukikustannuksia 32 miljoonaa euroa, mutta lisäisi toimeentulotukikustannuksia 21 miljoonaa. Nettovaikutus olisi 11 miljoonan euron säästö. Enimmäisasumismenojen viiden prosentin leikkauksen seurauksena vajaa 200 ruokakuntaa menettäisi kokonaan asumistukensa ja noin 5 000 uudelle ruokakunnalle syntyisi laskennallinen oikeus toimeentulotukeen. 10 prosentin leikkaus enimmäisasumismenoihin johtaisi yhteensä 23 miljoonan euron säästöön, lähes 500 ruokakuntaa menettäisi asumistukensa ja yli 10 000 uudelle ruokakunnalle tulisi laskennallinen oikeus toimeentulotukeen.

Taulukko 4. Yleisen asumistuen ja toimeentulotuen simuloitujen kustannusten (€/v) ja saajaruokakuntien määrien muutokset, kun yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja korotetaan 5–50 prosenttia. Tulokset koskevat vuoden 2015 huhtikuussa yleistä asumistukea saaneita ruokakuntia.

Enimmäisasumismenojen korotus, % (Ei koske yli 4 hengen ruokakuntia koskevaa lisähenkilöistä tulevaa korotusta)	Kustannusten muutos nykytilanteeseen verrattuna, milj. €			Etuutta saavien ruokakuntien määrän muutos nykytilanteeseen verrattuna	
	Yleinen asumistuki	Toimeentulotuki	Yhteensä	Yleinen asumistuki	Toimeentulotuki
5	+ 28	- 18	+ 10	0	- 4 770
10	+ 51	- 32	+ 19	0	- 8 970
15	+ 71	- 43	+ 28	0	- 12 470
20	+ 87	- 52	+ 34	0	- 15 600
25	+ 100	- 59	+ 40	0	- 18 350
30	+ 110	- 64	+ 45	0	- 20 390
35	+ 118	- 69	+ 49	0	- 22 110
40	+ 124	- 72	+ 52	0	- 23 430
45	+ 128	- 74	+ 54	0	- 24 460
50	+ 132	- 76	+ 56	0	- 25 360

Taulukko 5. Yleisen asumistuen ja toimeentulotuen simuloitujen kustannusten (€/v) ja saajaruokakuntien määrien muutokset, kun yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja leikataan 5–50 prosenttia. Tulokset koskevat vuoden 2015 huhtikuussa yleistä asumistukea saaneita ruokakuntia.

Enimmäisasumismenojen leikkaus, % (Ei koske yli 4 hengen ruokakuntia koskevaa lisähenkilöistä tulevaa korotusta)	Kustannusten muutos nykytilanteeseen verrattuna, milj. €			Etuutta saavien ruokakuntien määrän muutos nykytilanteeseen verrattuna	
	Yleinen asumistuki	Toimeentulotuki	Yhteensä	Yleinen asumistuki	Toimeentulotuki
- 5	- 32	+ 21	- 11	- 180	+ 4 970
- 10	- 68	+ 45	- 23	- 470	+ 10 200
- 15	- 108	+ 73	- 34	- 870	+ 15 870
- 20	- 150	+ 104	- 46	- 1 540	+ 21 560
- 25	- 196	+ 138	- 57	- 2 690	+ 27 430
- 30	- 243	+ 175	- 68	- 4 350	+ 32 720
- 35	- 292	+ 214	- 77	- 6 650	+ 37 960
- 40	- 341	+ 255	- 86	- 9 520	+ 42 650
- 45	- 390	+ 297	- 94	- 12 990	+ 47 000
- 50	- 439	+ 339	- 100	- 17 100	+ 50 790

Tämän selvityksen suunnittelun yhteydessä pyydettiin erityisesti arvioimaan kustannusvaikutuksia ja vaikutuksia saajamääriin tilanteessa, jossa enimmäisasumismenot olisivat taulukon 6 mukaiset. Tulokset ovat taulukossa 7. Yleisen asumistuen kustannukset kasvaisivat hieman yli 100 miljoonaa euroa vuositasolla ja toimeentulotuen laskennalliset kustannukset pienenisivät vajaat 60 miljoonaa. Näin ollen nettovaikutuksena olisi hieman yli 40 miljoonan euron kustannusten lisäys. Noin 20 000 ruokakuntaa poistuisi toimeentulotuen saajien joukosta.

Taulukko 6. Toimeksiannossa esitellyt yleisen asumistuen korotetut enimmäisasumismenot (€/kk).

Ruokakunnan koko	I kuntaryhmä	II kuntaryhmä	III kuntaryhmä	IV kuntaryhmä
1	660	640	534	471
2	956	918	720	685
3	1 124	1 068	913	743
4	1 205	1 142	991	884
Korotus jokaista 4 henkilöä ylittävää ruokakunnan jäsentä kohden	137	130	123	118

Taulukko 7. Yleisen asumistuen ja toimeentulotuen simuloitujen kustannusten (€v) ja saaja-ruokakuntien määrien muutokset, kun yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja korotetaan taulukossa 6 esitettyihin määriin. Tulokset koskevat vuoden 2015 huhtikuussa yleistä asumistukea saaneita ruokakuntia.

Etuus	Kustannusten muutos nykytilanteeseen verrattuna, milj. €	Etuutta saavien ruokakuntien määrän muutos nykytilanteeseen verrattuna
Yleinen asumistuki	+ 102	0
Toimeentulotuki	- 58	- 19 970
Yhteensä	+ 44	-

4 Yhteenveto

Yleisen asumistuen enimmäisasumismenojen korotus luonnollisesti lisää asumistuen kustannuksia ja vähentää toimeentulotuen laskennallisia kustannuksia. Vastaavasti enimmäisasumismenojen tason leikkaus vähentää asumistuen kustannuksia ja lisää toimeentulotuen laskennallisia kustannuksia. Asumistuen kustannuksiin kohdistuva vaikutus on aina suurempi kuin toimeentulotuen kustannuksiin kohdistuva vaikutus, mikä onkin ymmärrettävää, sillä vain osa yleistä asumistukea saavista ruokakunnista on oikeutettu toimeentulotukeen.

Viiden prosentin korotus enimmäisasumismenoissa lisää kustannuksia yhteensä noin 10 miljoonaa euroa ja noin 5 000 ruokakuntaa poistuu toimeentulotuen piiristä. Vastaavasti viiden prosentin leikkaus enimmäisasumismenojen tasossa vähentää kustannuksia yhteensä hieman yli 10 miljoonaa euroa ja toimeentulotukeen laskennallisesti oikeutettujen ruokakuntien määrä lisääntyy 5 000:lla.

On huomattava, että tämän muistion laskelmissa oletetaan, että ruokakunnan asumiskustannukset hyväksytään toimeentulotuessa sellaisenaan niiden suuruudesta riippumatta. Todellisuudessa kunnilla on omia ohjeistuksiaan siitä, minkä suuruisia asumiskustannuksia pidetään kohtuullisina toimeentulotukea määrättäessä. Toki kuntien ohjeet eivät ole sitovia siten, että tietyissä tilanteissa, kuten esimerkiksi lasten koulunkäyntiin liittyvien seikkojen tai vammaisen henkilön apuvälineisiin liittyvän tilantarpeen vuoksi, kunnat hyväksyvät asumiskustannuksiksi myös näitä omia ohjeistuksiaan suurempia asumiskustannuksia.

On myös tiedettyä, että toimeentulotuen alikäyttö on laajaa – jopa yli 50 prosenttia toimeentulotukeen oikeutetuista ei sitä hae tai saa¹³. Tässä selvityksessä arvioitiin, että noin 57 prosenttia yleistä asumistukea saavista ruokakunnista olisi nykylainsäädännön mukaan oikeutettu toimeentulotukeen. Viimeisimmässä perusturvan riittävyyden arviointiraportissa¹⁵ on puolestaan selvitetty, että marraskuussa 2012 yleistä asumistukea saaneista kotitalouksista noin 42 prosenttia sai samaan aikaan toimeentulotukea. Tämän perusteella saadaan arvio, että yleisen asumistuen saajien keskuudessa alikäyttöaste olisi noin 26 prosenttia. Tässä selvityksessä esitetyt vaikutukset ovat siis korostetusti maksimaalisia vaikutuksia ja ne syntyvät tilanteessa, jossa toimeentulotuen alikäyttöä ei olisi ollenkaan.

¹³ Kuivalainen S. Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. Yhteiskuntapolitiikka 2007; 72: 49–56.

¹⁴ Bargain O, Immervoll H, Viitamäki H. No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data. Journal of Economic Inequality 2012; 10: 375–395.

¹⁵ Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Työpaperi 1/2015.